

О-794054

На правах рукописи
ББК: 65.261.4
347

Зевакин Михаил Юрьевич

ОБЕСПЕЧЕНИЕ РОСТА ДОХОДОВ
ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ОТ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ
СОБСТВЕННОСТИ

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Автореферат
диссертации на соискание ученой
степени кандидата экономических наук

Москва
2009 год



Работа выполнена на кафедре «Финансы» ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации».

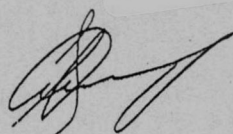
Научный руководитель	кандидат экономических наук, доцент Панскова Раиса Григорьевна
Официальные оппоненты	доктор экономических наук, профессор Малис Нина Ильинична доктор экономических наук, профессор Тимофеева Ольга Федоровна
Ведущая организация	ГОУ ВПО «Всероссийский заочный финансово-экономический институт»

Защита диссертации состоится «22» октября 2009г. в 10-00 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 505.001.02 при ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125993, г.Москва, Ленинградский проспект, д.49, аудитория 406.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125993, г. Москва, Ленинградский проспект, д.49, комн. 203.

Автореферат разослан «14» сентября 2009 г. и размещен на официальном сайте ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации» www.fa.ru

Ученый секретарь
совета, к.э.н., доц.



Е.Е.Смирнова

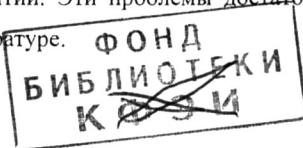


I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Доходы от использования собственности вследствие наличия в Российской Федерации огромного массива федерального имущества могут служить значительным источником доходов федерального бюджета. Вместе с тем, процесс получения доходов от использования федеральной собственности сталкивается с множеством проблем, обусловленных как объективными экономическими причинами, так и не всегда адекватной государственной политикой в области планирования этих доходов и совершенствования механизма их мобилизации.

Проблема получения доходов от использования федеральной собственности достаточно новая для России. Элементы нормативного регулирования мобилизации доходов от использования федеральной собственности содержатся в Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации, Бюджетном кодексе Российской Федерации, ряде федеральных законов, а также нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации. В период с 1998 по 2003 годы федеральными органами исполнительной власти был принят ряд нормативных актов, направленных на повышение эффективности управления федеральным имуществом и увеличение доходов федерального бюджета. Вместе с тем, некоторые вопросы получения доходов от использования федеральной собственности остались за рамками нормативного регулирования, а отдельные существующие нормативные акты требуют значительного пересмотра.

Остается немало нерешенных проблем: механизмы планирования, мобилизации и контроля над поступлением доходов от использования федеральной собственности не отвечают предъявляемым к ним требованиям, отсутствует координация деятельности органов, осуществляющих планирование доходов от использования федеральной собственности, и органов, ответственных за мобилизацию указанных доходов в федеральный бюджет. Более того, нет однозначности в определении федеральных исполнительных органов власти, ответственных за мобилизацию в федеральный бюджет доходов от конкретных объектов федеральной собственности, прежде всего, доходов в виде прибыли федеральных государственных унитарных предприятий. Эти проблемы достаточно слабо освещаются в российской экономической литературе.

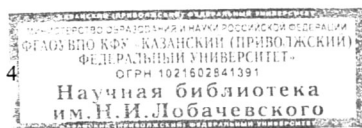


Степень разработанности проблемы. Изучению исторических вопросов развития источников государственных доходов, древнейшим из которых является государственное имущество, посвящены работы Л.Косса, И.Х.Озерова, Б.М.Сабанти, Л.В.Ходского, И.И.Янжула и др. Вопросы развития государственной собственности и ее функционирования в современных условиях явились предметом исследования многих отечественных ученых. Значительное число работ посвящено проблемам управления государственной собственностью, среди их авторов такие, как Н.А. Абдуллаев, А. Ахмедуев, Е. Балацкий, В.В. Виноградов, Д.С. Львов, В.И. Кошкин, А.Д.Некипелов, Г.Б. Поляк, Б.А.Райзберг, В.М.Родионова, А.Савченко, М.А. Федотова, К. Хубиев и др. Вопросы формирования доходов бюджета за счет продажи и использования различных объектов государственной собственности затрагиваются в работах современных отечественных исследователей, среди которых О.В. Голосов, Н.А.Колесникова, Л.П.Павлова, В.М.Пушкарева, М.В.Романовский и др. Значительно меньшее внимание в исследованиях приведенных выше авторов уделяется изучению факторов, приводящих к снижению доходов федерального бюджета от использования федеральной собственности, недостаточно исследованы вопросы совершенствования механизмов планирования и контроля над фактическим поступлением доходов от использования федеральной собственности. Высокая значимость проблемы мобилизации доходов федерального бюджета от использования федеральной собственности при отсутствии исследования вышеприведенных нерешенных проблем и дискуссионности рассматриваемых вопросов обусловили выбор темы диссертационной работы и постановку его цели и задач.

Цель и задачи исследования. Целью диссертации является совершенствование механизма мобилизации доходов федерального бюджета от использования федеральной собственности.

Исходя из обозначенной цели, были поставлены следующие **основные задачи**.

1. Исследовать экономическое содержание понятия «доходы федерального бюджета от использования федеральной собственности», выявить особенности формирования указанных доходов.
2. Рассмотреть возможность применения в Российской Федерации современного мирового опыта мобилизации доходов от государственной собственности.



3. Проанализировать динамику доходов федерального бюджета от использования федеральной собственности за период с 2002 по 2007 гг.¹, выявить причины изменений.

4. Разработать предложения по совершенствованию нормативно-правовых актов, регламентирующих мобилизацию доходов федерального бюджета от использования федеральной собственности.

5. Усовершенствовать механизм контроля над поступлением в федеральный бюджет доходов от использования федеральной собственности.

Предметом исследования являются теоретические и организационно-правовые вопросы мобилизации доходов федерального бюджета от использования федеральной собственности.

Объектом исследования являются доходы федерального бюджета от использования федеральной собственности в виде дивидендов по акциям в федеральной собственности, части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий и доходов от аренды федерального имущества.

Методологическая база. Методологической основой исследования послужили такие общенаучные методы познания, как системный подход, анализ и синтез, индукция и дедукция. При обработке данных использовались методы группировки, сравнения, табличного представления данных, графических изображений и др.

Диссертация соответствует п.2.3 Паспорта специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

Информационной базой исследования явились законодательные и нормативные акты Российской Федерации, материалы Министерства финансов Российской Федерации, Федерального агентства по управлению федеральным имуществом Российской Федерации, органов государственной статистики Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации. В работе также использовались материалы публикаций в специальных периодических изданиях и в сети Интернет.

¹ Начиная с 2008 года, в Федеральных законах «О федеральном бюджете» в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации устанавливается общий объем доходов федерального бюджета и объем нефтегазовых доходов, и не предусмотрено утверждение доходов федерального бюджета по группам, подгруппам, статьям и подстатьям классификации доходов бюджетной системы Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в разработке комплекса теоретических и методологических положений по обеспечению роста доходов федерального бюджета от использования федеральной собственности.

1. В отличие от существующих в экономической литературе определений, трактовка понятия «доходы федерального бюджета от использования федеральной собственности» дана с акцентом на обязательном сохранении правомочия владения на федеральное имущество. Таким образом, предложенное определение выводит за рамки доходов от использования федеральной собственности доходы от ее реализации. Доходы федерального бюджета от использования федеральной собственности определены как денежные средства, поступающие в распоряжение федеральных органов власти в соответствии с законодательством Российской Федерации в результате реализации Российской Федерацией как собственником движимого и недвижимого имущества правомочий владения, пользования и распоряжения имуществом при обязательном сохранении правомочия владения.

2. Выявлены факторы, снижающие объем поступающих в федеральный бюджет доходов от использования федеральной собственности, в том числе: неэффективность существующей системы участия Российской Федерации в управлении подконтрольными акционерными обществами; неэффективная система контроля над фактическим поступлением доходов от использования федеральной собственности; неэффективные методы установления арендной платы за передаваемое в аренду федеральное имущество.

3. Предложены меры по совершенствованию контроля над полнотой перечисления в федеральный бюджет доходов от использования федеральной собственности: использование Реестра как единой информационной базы всеми федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими мобилизацию указанных доходов в федеральный бюджет; дополнение Реестра показателей экономической эффективности данными о фактическом поступлении доходов от федеральной собственности и о задолженности по их перечислению.

4. Разработан подход к выявлению неиспользуемой федеральной недвижимости, который заключается в использовании системы ключевых экономических индикаторов (показатели отношения площади объектов федерального имущества к количеству сотрудников соответствующего унитарного предприятия,

бюджетного учреждения либо органа государственной власти, работающих на данном объекте, выручки к общей площади и т.д.) для федеральных государственных унитарных предприятий, действующих в различных отраслях экономики.

5. Обоснована необходимость совершенствования системы внутреннего контроля в акционерных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности, а также в федеральных государственных унитарных предприятиях, с целью увеличения их чистой прибыли и, таким образом, доходов бюджета от использования федеральной собственности. Предлагается организовать аудиторские комитеты при советах директоров акционерных обществ и наблюдательные советы в федеральных унитарных государственных предприятиях, службы внутреннего контроля и аудита на предприятиях, а также внедрить процедуры внутреннего контроля в операционную деятельность компаний.

Теоретическую значимость исследования имеет углубление теоретических подходов к определению содержания доходов федерального бюджета от использования федеральной собственности, в частности, определение критерия отнесения доходов к этой группе.

Практическую значимость исследования имеют выводы и рекомендации, которые могут быть использованы федеральными органами исполнительной власти в целях увеличения доходов федерального бюджета от федеральной собственности, а также высшими учебными заведениями в процессе преподавания финансово-бюджетных учебных дисциплин в учреждениях профессионального высшего образования.

В частности, практическую значимость имеют предложения по совершенствованию нормативно-правовых основ процесса формирования доходов федерального бюджета от федеральной собственности, в том числе установление нормативными актами рекомендуемой доли прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет федеральными государственными унитарными предприятиями и акционерными обществами с долей Российской Федерации, установление нормативными актами упрощенного порядка планирования доходов в виде дивидендов по привилегированным акциям, включение перечня федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении федеральных

органов исполнительной власти, в Положения о деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Практическую значимость имеют такие предложения по совершенствованию контроля над мобилизацией доходов бюджета от использования федеральной собственности, как унификация учетной политики федеральных государственных унитарных предприятий для формирования финансового результата в бухгалтерском учете по единым правилам; раздельный учет поступлений в федеральный бюджет прибыли от основной деятельности унитарных предприятий и прибыли от финансовых вложений; закрепление за федеральными органами исполнительной власти функции отслеживания сообщений о существенных фактах хозяйственной деятельности обществ для возможности последующей корректировки планируемых поступлений дивидендов в федеральный бюджет; использование Реестра показателей экономической эффективности, ведущегося Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся федеральные государственные унитарные предприятия и акционерные общества с участием Российской Федерации в качестве единого источника информации; учет в Реестре показателей экономической эффективности сведений о фактическом поступлении платежей из прибыли федеральных государственных унитарных предприятий и дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, а также учет задолженности по этим платежам для контроля фактического получения доходов.

Апробация работы. Диссертация выполнена в рамках научно-исследовательских работ ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации», проводимых в соответствии с Комплексной темой «Пути развития финансово-экономического сектора России». Основные результаты исследования по теме диссертации опубликовывались в тезисах и представлялись в докладах на V Межвузовской научной студенческой конференции ФГОУ ВПО «Академия бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации» «Управление финансами, межбюджетное регулирование» в 2006 году в Москве. Положения настоящего исследования используются в практической работе ОАО «Ростелеком», что подтверждено справкой о внедрении.

Публикации. Основные положения и результаты проведенного исследования нашли отражение в трех публикациях общим объемом 10,6 п.л., одна из которых размещена в журнале, рекомендованном ВАК.

Объем и структура работы. Структура работы обусловлена целью и основными задачами проводимого исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, и приложений. Она изложена на 143 страницах компьютерного текста, включает 11 таблиц, 4 диаграммы и 4 приложения.

Список использованной литературы содержит 149 наименований.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Первая группа вопросов посвящена исследованию экономического содержания понятия «доходы федерального бюджета от использования федеральной собственности».

Сторонниками распределительной концепции теории финансов доходы бюджета признаются денежными отношениями, возникающими между государством и юридическими и физическими лицами в процессе формирования бюджетного фонда страны². Другие авторы определяют доходы бюджета как часть бюджетных отношений, связанных с формированием фондов денежных средств, находящихся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления. Бюджетные отношения при этом определяются как совокупность денежных отношений, возникающих между органами государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами – с другой, по поводу перераспределения валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, с целью образования фондов денежных средств, формируемых органами государственной власти и местного самоуправления и используемых ими на удовлетворение общественных потребностей в рамках возложенных на эти органы функций и задач³.

Вместе с тем сторонники распределительной концепции сходятся во мнении, что **материальным воплощением доходов бюджета** являются денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с

² Финансы: учебник для вузов. Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти, Юрайт, 2006, 464 с., с. 116.

³ Финансы: учебник для вузов. Под ред. Грязновой А.Г., Маркиной Е.В. / Москва, Финансы и статистика, 2007, 501 с., с. 302, с. 305.

законодательством Российской Федерации в бюджеты органов государственной власти и органов местного самоуправления⁴.

В отличие от определений, содержащихся в экономической литературе, в бюджетном законодательстве доходы бюджета трактуются как поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Недостатком данного определения является то, что оно учитывает в качестве доходов исключительно фактически поступившие в бюджет денежные средства («кассовые доходы» в терминах ранних редакций Бюджетного кодекса Российской Федерации), и не учитывает начисленные доходы.

Для раскрытия понятия «доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности» обратимся к понятиям «собственность» и «использование имущества».

Собственность определяется как принадлежность вещей, материальных и духовных ценностей определенным лицам, юридическое право на такую принадлежность и экономические отношения между людьми по поводу принадлежности, раздела, передела объектов собственности. Основное содержание права собственности в Гражданском кодексе Российской Федерации раскрывается через три важнейших правомочия собственника – владения, пользования и распоряжения. Правомочие владения - это основанная на законе или договоре возможность фактического обладания вещью. Правомочие пользования - это основанная на законе или договоре возможность извлекать из вещи полезные свойства. Правомочие распоряжения - это основанная на законе или договоре возможность по своему усмотрению определять юридическую судьбу вещи. Таким образом, реализация прав собственности дает собственнику возможность извлекать доход за счет личного использования объекта собственности, уступки права пользования объектом собственности другим лицам или продажи объекта собственности. Но при продаже собственник утрачивает все правомочия собственности, в том числе и правомочие использования. Поэтому границей применения понятия «использование имущества» является переход права собственности к новому собственнику, а извлечение дохода от реализации имущества

⁴ Финансы: учебник для вузов. Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти, Юрайт, 2006, 464 с., с. 116.; Финансы: учебник для вузов. Под ред. Грязновой А.Г., Маркиной Е.В. / Москва, Финансы и статистика, 2007, 501 с., с. 475;

не может быть отнесено к доходам от использования собственности.

Доходы федерального бюджета от использования федеральной собственности определены как денежные средства, фактически поступившие, а также подлежащие поступлению в федеральный бюджет в соответствии с законодательством Российской Федерации в результате реализации Российской Федерацией как собственником движимого и недвижимого имущества правомочий владения, пользования и распоряжения федеральным имуществом при обязательном сохранении правомочия владения.

В рамках диссертации рассматриваются такие доходы от использования федеральной собственности, как дивиденды по акциям, находящимся в федеральной собственности, часть прибыли федеральных государственных унитарных предприятий и доходы от аренды федеральной собственности. Выбор указанных доходов для исследования предопределен приведенными ниже факторами.

Во-первых, данная собственность не является необходимой Российской Федерации для непосредственного осуществления государственных функций, следовательно, может быть использована для извлечения доходов без ущерба для качества государственного управления. Во-вторых, количественная характеристика получаемых от данной собственности доходов является отражением эффективности использования данной собственности с позиции «разумного собственника», т.е. любого другого собственника в условиях рыночной экономики, не являющегося органом государственной власти и не использующего собственность в целях государственного управления. И, в-третьих, мероприятия, направленные на увеличение доходов от такой собственности, приведут к росту показателя валового внутреннего продукта (ВВП), при этом они не будут являться тормозом для развития экономики Российской Федерации, так как не связаны с увеличением налоговой нагрузки на хозяйствующие субъекты.

Во второй группе вопросов, рассмотренных в исследовании, анализируется динамика доходов федерального бюджета от использования федеральной собственности в период с 2002 по 2007 гг.

В ходе анализа динамики удельного веса доходов от использования федеральной собственности в доходах федерального бюджета выявлены следующие взаимосвязи: повышение доли данных доходов в доходах федерального бюджета в

период с 2002 по 2006 годы (для доходов от прибыли федеральных государственных унитарных предприятий – по 2005 год), и последующее понижение доли данных доходов в доходах федерального бюджета в 2006-2007 годах (Диаграмма 1).

Диаграмма 1

Доля доходов от использования имущества в доходах федерального бюджета (утвержденные бюджеты)



Повышение доли данных доходов в доходах федерального бюджета в период с 2002 по 2006 годы (для доходов от прибыли федеральных государственных унитарных предприятий – по 2005 год) указывает на более высокие темпы роста указанных доходов по отношению к темпам роста общего объема доходов федерального бюджета. Максимальная доля доходов от дивидендов, прибыли федеральных государственных унитарных предприятий и аренды федерального имущества в доходах федерального бюджета достигается в 2005 году. Выявленный сдвиг объясняется увеличением количества предприятий, акции которых находятся в федеральной собственности, и федеральных государственных унитарных предприятий, перечисляющих дивиденды или часть прибыли в федеральный бюджет, увеличением количества объектов федеральной недвижимости, переданных в аренду, то есть количественными факторами.

Понижение доли данных доходов в доходах федерального бюджета (т.е., опережающий рост общего объема доходов федерального бюджета по сравнению с данным доходом) в 2006-2007 годах объясняется уменьшением количества объектов

федеральной собственности, приносящих доход - акционирование федеральных государственных унитарных предприятий (с соответствующим уменьшением количества федеральных государственных унитарных предприятий, перечисляющих часть прибыли в федеральный бюджет), продажей части акций акционированных федеральных государственных унитарных предприятий, а также продажей ранее находившихся в федеральной собственности пакетов акций.

Одновременно с ростом фактических поступлений наблюдался рост задолженности по перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, арендных платежей и дивидендов. Таким образом, задолженность по указанным платежам остается существенным резервом увеличения доходов федерального бюджета от использования федеральной собственности.

Третья группа вопросов диссертации посвящена анализу мирового опыта формирования доходов от использования государственной собственности, а также нормативных актов, регулирующих мобилизацию доходов федерального бюджета от использования федеральной собственности и разработке предложений по их совершенствованию.

В результате изучения опыта мобилизации доходов бюджетов иностранных государств от использования государственной собственности сделан вывод, что в Российской Федерации могут найти широкое применение механизм доверительного управления (передача государственных компаний в управление частным инвесторам, как это происходит в США) и введение независимых наблюдательных советов в компаниях с государственным участием (по опыту Франции). Особенно актуальным для Российской Федерации представляется введение наблюдательных советов для федеральных государственных унитарных предприятий, способных осуществлять текущий контроль над деятельностью менеджмента.

При исследовании нормативного регулирования доходов от *дивидендов по акциям*, находящимся в федеральной собственности, было выявлено, что в соответствии с Регламентом реализации прав Российской Федерации как акционера, сводный прогноз по поступлению дивидендов составляется Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом Российской Федерации на основании данных, представленных акционерными обществами до 1 февраля года,

предшествующего планируемому. При этом, в течение всего года, предшествующего планируемому (т.е., собственно того года, в котором акционерное общество получает прибыль, часть которой выплачивается в виде дивидендов), в хозяйственной деятельности общества могут произойти существенные изменения, не учтенные в финансовом общества плане на 1 февраля и влияющие размер чистой прибыли (например, приобретение других предприятий, изменение экономических условий и т.д.), а, следовательно, и на размер будущих дивидендов. Акционерные общества обязаны публиковать сообщения о существенных фактах хозяйственной деятельности в открытых источниках, однако необходимость отслеживания со стороны федеральных органов исполнительной власти таких существенных фактов не закреплена нормативными актами. Необходимо закрепить отслеживание сообщений о существенных фактах хозяйственной деятельности акционерных обществ, регистрацию данных фактов (с оценками потенциального влияния на размер дивидендов), например, в Реестре показателей экономической эффективности, за федеральными органами исполнительной власти. Это позволит оперативно корректировать бюджетные задания по доходам в виде дивидендов.

В нормативных актах отсутствует научно обоснованная методика прогнозирования поступления дивидендов в бюджет, не закреплены целевые (ориентировочные) значения уровня дивидендных выплат, не предусмотрен порядок действий федеральных органов исполнительной власти в случае выплаты акционерным обществом промежуточных дивидендов, для целей планирования в нормативных актах не проводится разделения дивидендов по простым и привилегированным акциям. Предлагается закрепить в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 29.05.2006 г. № 774-р «О позиции акционера - Российской Федерации в акционерных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности», рекомендованные уровни дивидендных выплат по обыкновенным акциям, дифференцированные по отраслям, и использовать их для планирования доходов федерального бюджета от дивидендов, а также в качестве ориентиров при формировании позиции Российской Федерации в советах директоров и общих собраниях акционеров акционерных обществ. Важное замечание - ориентировочные уровни дивидендных выплат устанавливаются не от размера чистой прибыли, а от размера вложенных акционером средств – т.е., от цены акции на момент

планирования (как вариант – от средневзвешенной цены акции за год, предшествующий расчету).

Например, рекомендованные уровни дивидендных выплат могут быть установлены для групп отраслей следующим образом (Таблица 1)⁵.

Таблица 1

Расчет рекомендованных уровней дивидендных выплат

Отрасль	Нормативный уровень дивидендов в % от цены акции
Электроэнергетика, газовая и нефтяная промышленность	17,8%
Финансовый сектор	16,8%
Телекоммуникации	13,8%
Нефтегазовый сектор	17,6%

Рекомендуется введение упрощенного порядка согласования позиции Российской Федерации как акционера в случае выплаты промежуточных дивидендов, а также упрощенного порядка планирования дивидендов по привилегированным акциям. Фактически привилегированные акции – это финансовые вложения с относительно предсказуемой и гарантированной нормой доходности, причем акционер своими действиями не может влиять на размер дивидендов ним, если при этом не меняется устав акционерного общества.

Директивная система голосования представителей Российской Федерации в советах директоров и на общих собраниях акционеров не повышает качества управления государственными пакетами акций, не стимулирует государственных представителей к самостоятельному принятию решений, а, следовательно, не направлена на увеличение доходов от дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности. Решением данной проблемы представляется передача государственных пакетов акций в доверительное управление профессиональным управляющим.

Исследование процесса нормативного регулирования процесса мобилизации в федеральный бюджет *доходов в виде части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий* позволило выявить приведенные ниже проблемы и сформулировать предложения для их решения.

⁵ Для расчета использовалась модель оценки капитальных активов (Capital Assets Pricing Model, CAPM). В качестве безрисковой ставки доходности была использована ставка по облигациям «Россия-2030» (9,15% по состоянию на 09.02.2009), в качестве рыночной ставки доходности – средний годовой прирост индекса ММВБ за период с 01.09.2004 по 01.09.2008 (19,94%)⁵. В качестве бета-коэффициентов для отраслей использовались индивидуальные бета-коэффициенты (по отношению к индексу ММВБ) российских «голубых фишек», работающих в соответствующих отраслях.

В нормативных актах отсутствует требование унификации учетной политики федеральных государственных унитарных предприятий, в результате чего порядок определения показателя чистой прибыли, а также структуры расходов может отличаться даже в рамках федеральных государственных унитарных предприятий одной отрасли. Предлагается внести в Федеральный закон от № 161-ФЗ 14.11.2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» положение о согласовании учетной политики федеральных государственных унитарных предприятий с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся унитарные предприятия. Принимая во внимание то, что учетная политика предприятия подлежит утверждению ежегодно, данная мера в короткие сроки позволит унифицировать принципы формирования прибыли в финансовой отчетности федеральных государственных унитарных предприятий.

Необходимость унификации учетной политики федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в схожих условиях хозяйствования, иллюстрирует следующий пример. Два федеральных государственных унитарных предприятия, имеющие одинаковые выручку и переменные затраты на производство продукции, одновременно ввели одинаковые по характеру основные средства стоимостью 100 млн. руб. и сроком полезного использования 5 лет и применяют разные подходы к начислению амортизации. Первое предприятие использует линейный метод, а второе - метод уменьшаемого остатка с удвоенной ставкой. Разница в сумме чистой прибыли, обусловленная различными методами амортизации, представлена в Таблице 2⁶.

Таблица 2

**Влияние учетной политики на показатель чистой прибыли на примере
амортизационных отчислений**

Год	Начисленная амортизация		Разница, в сумме прибыли до налогообложения, млн. руб. между Предприятием 2 и Предприятием 1
	Предприятие 1 (линейный метод), млн. руб.	Предприятие 2 (метод уменьшаемого остатка), млн. руб.	
1	20,0	40,0	20,0
2	20,0	24,0	4,0
3	20,0	14,4	-5,6
4	20,0	8,6	-11,4

⁶ Из-за неполного списания стоимости основных средств при использовании метода уменьшаемого остатка для последнего года полезного использования объекта основных средств разница будет скорректирована на остаточную стоимость списанного объекта.

5	20,0	14,0 (с учетом выбытия ОС по ликвидационной стоимости)	6,0 (с учетом выбытия ОС по ликвидационной стоимости)
---	------	--	---

Федеральные государственные унитарные предприятия в соответствии с Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»⁷ подлежат аудиту финансовой отчетности на усмотрение собственника имущества, однако закон не содержит критериев, которыми могли бы руководствоваться федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие права собственника имущества. То есть, из двух унитарных предприятий с примерно одинаковым размером выручки и активов, права собственников для которых осуществляют разные федеральные органы, одно будет подлежать аудиту отчетности, а второе - нет. Вследствие этого решения о перечислении части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий в федеральный бюджет могут приниматься по отчетности, не подлежащей независимый аудит, которая может содержать случайные или преднамеренные искажения. Предлагается закрепить в нормативных правовых актах, например, в Постановлении Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий»⁸, критерии для требования предоставления аудиторского заключения по бухгалтерской отчетности унитарных предприятий.

Как и в случае с доходами в виде дивидендов, отсутствует научно обоснованная методика прогнозирования размеров прибыли федеральных государственных унитарных предприятий в федеральный бюджет – не закреплены в нормативных актах ориентировочные значения уровня прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет. Кроме того, федеральные государственные унитарные предприятия, ориентированные прежде всего на выполнение государственного заказа, могут использовать федеральную собственность для извлечения доходов от финансовой деятельности. Для приближения плановых показателей к потенциальному уровню доходов от прибыли федеральных

⁷ Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» №161-ФЗ от 14.11.2002 с последующими изменениями и дополнениями

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» от 10.04.2002 г. № 228 с последующими изменениями и дополнениями.

государственных унитарных предприятий предлагается установить нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации рекомендуемую долю прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, подлежащую перечислению в федеральный бюджет (она может дифференцироваться по отраслям в зависимости от фактически сложившихся показателей). Также предлагается при расчете размера прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, определять долю прибыли от финансовых вложений отдельно от доли прибыли от основной деятельности (возможно применение более высоких нормативов изъятия для прибыли от финансовых вложений). Например, федеральное государственное унитарное предприятие получило 1 млрд. руб. прибыли, при этом прибыль от основной деятельности составила 600 млн. руб., а от финансовой (участие в капитале других компаний, операции на рынке ценных бумаг) – 400 млн. руб. Так, в случае установления норматива перечисления прибыли в размере 10% от суммы чистой прибыли в федеральный бюджет будет перечислено 100 млн. руб. Если же для ФГУП установлен норматив 10% от прибыли по обычным видам деятельности и 25% от прибыли по финансовым видам деятельности, то в федеральный бюджет должно быть перечислено 160 млн. руб.

Исследование процесса нормативного регулирования мобилизации в федеральный бюджет *доходов от арендной платы за имущество, находящееся в федеральной собственности*, позволило выявить, что арендные ставки за имущество, находящееся в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением имущества, находящегося в г. Москва), фактически устанавливаются органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено данное имущество: базой для расчета арендной платы служит базовая величина стоимости строительства одного квадратного метра, которая умножается на ряд коэффициентов. Практически все коэффициенты, а также минимальная арендная плата устанавливаются и изменяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации без учета интересов Российской Федерации как собственника недвижимости. При этом ставки арендной платы за федеральную недвижимость, расположенную в г. Москва, устанавливаются на основе заключений экспертов-

оценщиков, что является позитивной практикой для формирования доходов бюджета от аренды федерального имущества. Это позволяет гибко изменять арендную плату в зависимости от ситуации, сложившейся на рынке коммерческой недвижимости в конкретном регионе. Унификация порядка установления арендной платы за федеральное имущество на всей территории Российской Федерации в соответствии с подходом, применяемым в г. Москва, позволит установить адекватный сложившимся рыночным условиям в конкретном регионе уровень арендной платы.

Значительное количество федеральной собственности, переданной в аренду, находится в распоряжении федеральных государственных унитарных предприятий. При этом федеральные государственные унитарные предприятия не имеют права заключать договор аренды федерального имущества, находящегося в их хозяйственном ведении, и получать доходы от нее, договор заключается между Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом Российской Федерации и арендатором. Соответственно, руководство федеральных государственных унитарных предприятий не мотивируется к поиску потенциальных арендаторов при наличии неиспользуемой недвижимости, равно как и к уведомлению Федерального агентства по управлению федеральным имуществом Российской Федерации о возможности сдачи в аренду части имущества. Выявление имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, но фактически не используемого в их деятельности, для целей его последующей передачи в аренду в соответствии с законодательством и для увеличения соответствующих доходов федерального бюджета, предлагается осуществить с помощью следующих мер. Во-первых, необходимо ввести нормативы обеспеченности недвижимостью для федеральных государственных унитарных предприятий в зависимости от показателей выручки, прибыли, длины производственного цикла, штатного расписания и др. Все сверхнормативное имущество необходимо оценить на предмет возможности сдачи его в аренду. Также необходимо добавить ряд ключевых экономических индикаторов (показатели отношения площади объектов федерального имущества к количеству сотрудников соответствующего унитарного предприятия, выручки к общей площади и т.д.) в форму Программы деятельности федеральных государственных унитарных предприятий, а также заносить эти показатели в Реестр показателей экономической эффективности для возможности их сравнительного

анализа. Так, для аналогичных по размеру предприятий, работающих в одной и той же сфере деятельности (например, таможенные склады) следующий набор показателей будет являться одним из индикаторов потенциально недостаточно эффективного использования федерального имущества Предприятием 2 (Таблица 3).

Таблица 3

Применение ключевых экономических индикаторов для выявления неэффективно используемых объектов недвижимости

Предприятие	Выручка, млн. руб. в год	Площадь, тыс. кв. м	Отношение выручки к площади, тыс. руб. / кв. м
Предприятие 1	30	10	3,00
Предприятие 2	40	30	1,33
Предприятие 3	140	50	2,80

Таким образом, установление ключевых экономических индикаторов и накопление статистических данных позволит выявлять эксплуатируемые с низкой эффективностью объекты недвижимости, закрепленные за федеральными государственными унитарными предприятиями, с целью их передачи в аренду.

В ходе анализа **четвертой группы** вопросов выявлены недостатки контроля над поступлением в федеральный бюджет доходов от использования федеральной собственности, которые приводят к снижению поступления данных доходов, а также сформулирован комплекс мероприятий по их устранению.

Следует отметить дублирование функций федеральных органов исполнительной власти и территориальных органов Федерального агентства по управлению федеральным имуществом Российской Федерации в части параллельного ведения собственных баз данных - Реестра показателей экономической эффективности Федерального агентства по управлению федеральным имуществом Российской Федерации и его аналогов в федеральных органах исполнительной власти. Решением проблемы представляется использование Реестра показателей экономической эффективности в качестве единой базы данных, что создаст возможность более адекватного контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти над мобилизацией части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий в федеральный бюджет.

Следующей проблемой является отсутствие однозначного закрепления федеральных государственных унитарных предприятий за конкретными федеральными органами исполнительной власти: в Положениях о деятельности

федеральных органов в большинстве случаев не указан поименный перечень закрепленных за ними унитарных предприятий, а в Уставах федеральных государственных унитарных предприятий могут быть указаны неоднократно реорганизованные федеральные органы исполнительной власти. Решить данную проблему позволит инвентаризация федеральных государственных унитарных предприятий с определением их подведомственности, и включение списков предприятий в Положения об органах исполнительной власти.

Вместе с тем, нормы Постановления Правительства Российской Федерации от 10.04.2002 г. № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» позволяют мобилизовать в доходы федерального бюджета часть прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, не признаваемых ни одним федеральным органом исполнительной власти, и не имеющих утвержденной программы деятельности на текущий год. Таким образом, увеличения доходов федерального бюджета можно добиться, при выявлении таких унитарных предприятий, например, в ходе инвентаризации и при проявлении Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом Российской Федерации инициативы по изъятию части их прибыли.

В ходе проведенного исследования выявлены существенные недостатки организации контроля над получением фактических платежей из прибыли федеральных государственных унитарных предприятий и акционерных обществ. В отношении прибыли федеральных государственных унитарных предприятий такой контроль осуществляется со стороны Федерального агентства по управлению федеральным имуществом Российской Федерации с использованием копий платежных поручений унитарных предприятий. Платежные поручения не сверяются с данными Федерального казначейства, поэтому собранный массив платежных поручений нельзя признать достоверными данными о перечислении прибыли федеральных государственных унитарных предприятий в бюджет. В отношении дивидендов от акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, такой контроль вообще не предусмотрен нормативными актами.

Для устранения недостатков контроля над поступлениями в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий и

дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, представляется необходимым осуществить следующий комплекс мер. Во-первых, производить учет в Реестре показателей экономической эффективности фактически полученных платежей от прибыли федеральных государственных унитарных предприятий и дивидендов акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, а также плановых и фактических сроков их получения. При этом идентифицировать полученные платежи необходимо по данным выписок банка о поступлении денежных средств на счета Федерального казначейства, а не по копиям платежных поручений унитарных предприятий и акционерных обществ. Во-вторых, необходимо организовать периодическое построение отчетов по данным Реестра показателей экономической эффективности о просроченной задолженности акционерных обществ и унитарных предприятий перед федеральным бюджетом, и рассылку требований об оплате компаниям.

Контроль над фактическим перечислением арендной платы за федеральную недвижимость в бюджет возложен на главных распорядителей средств федерального бюджета, в ведении которых находятся арендодатели. При этом не определен механизм осуществления контроля – договоры на аренду федерального имущества заключаются без их участия, порядок информационного уведомления о заключении договоров аренды федеральной недвижимости не регламентирован. Также не определен орган, осуществляющий контроль над поступлением арендной платы за федеральное имущество, находящееся в ведении прямых получателей бюджетных средств. Предлагается возложить контроль над поступлением арендной платы за всю федеральную недвижимость, находящуюся в бюджетных учреждениях (вне зависимости от того, получают ли бюджетные учреждения бюджетные средства напрямую из федерального бюджета или через главных распорядителей бюджетных средств) на Федеральное агентство по управлению федеральными имуществом Российской Федерации. Для этого необходимо внести изменения в Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30.06.2004 №57н «Об утверждении Положения о порядке осуществления операций по использованию средств, поступающих в федеральный бюджет от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности и переданного в оперативное управление бюджетным учреждениям, имеющим право на дополнительное бюджетное

финансирование», и одновременно изменить статус документа, утвердив его Постановлением Правительства Российской Федерации.

В нормативных актах отсутствуют концептуальные рекомендации по построению системы внутреннего контроля для акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, а также федеральных государственных унитарных предприятий. Целями компании, достижению которой способствует эффективная система внутреннего контроля, являются достоверность финансовой отчетности и эффективность бизнеса, выражающаяся в максимизации прибыли хозяйствующих субъектов – и, таким образом, в максимизации доходов федерального бюджета от использования федеральной собственности. Необходимо разработать и внедрить в акционерных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности, а также в федеральных государственных унитарных предприятиях Методические рекомендации по совершенствованию системы внутреннего контроля, включающие:

1. Организацию аудиторского комитета при советах директоров, в задачах которого - надзор над процессом составления финансовой отчетности, утверждение аудитора, утверждение промежуточной и годовой финансовой отчетности.

2. Организацию в структуре компаний служб внутреннего контроля и аудита, функционально подотчетных аудиторскому комитету.

3. Типовое положение о выборе поставщика, требующее утверждения поставщиков по крупным заказам на тендерных комитетах.

4. Типовое положение о согласовании договоров, требующее проведения согласования проектов заключаемых договоров с участием юридических, бухгалтерских и финансовых подразделений. Также расходные договоры должны проверяться на соответствие решениям тендерных комитетов, а доходные – на обоснованность применения скидок или специальных тарифов.

5. Типовую процедуру организации кредитного контроля, дающую ориентиры при установлении скидок и периодов оплаты для различных категорий клиентов, которые впоследствии должны быть закреплены в договорах. Такая процедура должна включать сроки и ответственных за осуществление дальнейших мероприятий по обеспечению обязательств (приостановление оказания услуг, факторинг, взыскание задолженности в судебном порядке).

Предложенные в проведенном исследовании меры, реализуемые комплексно, способны значительно увеличить доходы федерального бюджета от использования федеральной собственности за счет полного учета подлежащих перечислению доходов, а также усиления контроля над их фактическим поступлением.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Зевакин М.Ю. Доходы федерального бюджета от дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности. //Межвузовский научно-практический сборник «Экономика. Право. Лингвистика». – 2006. - №1. – с. 32-35. – 0,4 п.л.
2. Зевакин М.Ю. Обеспечение роста доходов бюджета от использования федеральной собственности. // Москва: 2006. Изд-во МПГУ. – 150 с. – 9,7 п.л.
3. Зевакин М.Ю. Механизм формирования доходов федерального бюджета от прибыли федеральных государственных унитарных предприятий. //Москва: Финансы и кредит⁹, 2007. - №22 (267), с. 30-34, 0,5 п.л.

⁹ Издание, рекомендованное ВАК.

Отпечатано в ООП
Финансовой академии
при Правительстве Российской Федерации
Москва, Ленинградский пр-т, д. 49
Заказ № 1562 от 11.09. 20 09г.
Объем 1,5 п.л.
Тираж 100 экз.

